



Màster en Relacions Internacionals Seguretat i Desenvolupament (MURISD)

Análisis del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) de Colombia en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz 2017-2019

Autor/a: Valería Mejía Hidalgo

Tutor/a: Rafael Grasa Hernández

Treballs de màster i postgrau. Màster en Relacions Internacionals, Seguretat i Desenvolupament (MURISD). Curs 2019-2020

Universitat Autònoma de Barcelona

Treballs de màster i postgrau. Màster en Relacions Internacionals, Seguretat i desenvolupament (MURISD). Curs 2019-2020

<http://murisd.uab.cat>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Coordinador de la col·lecció: Dr. Rafael Grasa Hernández, Rafael.Grasa@uab.cat.

Aquesta col·lecció recull una selecció de treballs duts a terme pels estudiants del Màster Universitari en Relacions Internacionals, Seguretat i Desenvolupament. Els treballs es publiquen en algunes de les tres llengües del màster, català, castellà i anglès

Esta colección recoge una selección de trabajos realizados por estudiantes del Máster Universitario en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo. Los trabajos se publican en algunas de las tres lenguas del máster, catalán, castellano y inglés

This collection includes a selection of research by students of Master's Degree in International Relations, Security and Development. These researches are published in any of the three languages of the master's degree, catalan, spanish and english



**Universitat Autònoma
de Barcelona**

Septiembre 2020

**Análisis del Programa Nacional Integral de Sustitución de
Cultivos Ilícitos (PNIS) de Colombia en el Marco de la
Implementación del Acuerdo de Paz
2017-2019**

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN RELACIONES
INTERNACIONALES, SEGURIDAD Y DESARROLLO**

Valeria Mejía Hidalgo
AUTORA

Rafael Grasa Hernández
TUTOR



Universitat Autònoma
de Barcelona

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN RELACIONES
INTERNACIONALES, SEGURIDAD Y DESARROLLO**

*Análisis del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
(PNIS) de Colombia en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz:
2017-2019*

AUTORA

Valeria Mejía Hidalgo

TUTOR

Rafael Grasa Hernández

Convocatoria

Septiembre 2020

*Declaro, con mi firma al pie, que el presente trabajo es original y que no contiene plagios
o usos indebidos de otras fuentes y acepto las consecuencias que podría tener contravenir
el presente compromiso.*

Firma

Resumen: El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) se deriva del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla FARC-EP. En sus dos primeros años, ha tenido un desempeño suficiente en la reducción de hectáreas de hoja de coca cultivadas en el país, pero insuficiente en la provisión de las respuestas para el mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la población cocalera. Por ello, no ha logrado consolidarse como una estrategia de transición económica y reconversión laboral para las familias involucradas en la producción de cultivos ilícitos, limitando su aporte al desarrollo rural.

Palabras clave: *cultivos ilícitos, hoja de coca, Acuerdo de Paz, implementación, PNIS, desarrollo rural*

Agradecimientos

Un documento escrito entre Barcelona (España), Bogotá y Mocoa (Colombia). Gracias a cada lugar por la inspiración y el aliento, en especial a los rincones colombianos que han dado vida a mis convicciones.

Tabla de contenido

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	MARCO ANALÍTICO Y CONTEXTUAL.....	4
2.1.	Pauta de análisis.....	4
2.1.1.	Metodología.....	6
2.2.	Descripción del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	9
3.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO	13
3.1.	Acuerdos con las comunidades.....	13
3.2.	Plan de atención inmediata	17
3.2.1.	Plan de formalización de la propiedad	20
3.3.	Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo	21
3.4.	Tratamiento penal diferencial.....	23
3.5.	Condiciones de seguridad para la sustitución de cultivos ilícitos	23
3.6.	Sustitución en parques nacionales naturales.....	26
4.	CONCLUSIONES.....	28
5.	BIBLIOGRAFÍA	31
6.	ANEXOS.....	35
6.1.	ANEXO 1: NÚCLEOS FAMILIARES BENEFICIARIOS DEL PNIS POR MUNICIPIO	35
6.2.	ANEXO 2: COINCIDENCIA ENTRE EL PNIS Y EL PDET A NIVEL MUNICIPAL.....	38

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

Acuerdo de Paz: Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de paz estable y duradera

ART: Agencia de Renovación del Territorio

ANT: Agencia Nacional de Tierras

ATI: Asistencia técnica integral

Consejería: Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación

DAPRE: Departamento Administrativo de la Presidencia

Defensoría: Defensoría del Pueblo

Dirección: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos

FARC: partido político Fuerzas Alternativas Revolucionarias del Común

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo

GME: Grupos móviles de erradicación manual

MAP: Minas antipersona

Parques: Parques nacionales naturales

PAI: Plan de atención inmediata

PATR: Planes de acción para la transformación territorial

PISDA: Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo

PDET: Programas de desarrollo con enfoque territorial

PMI: Plan marco de implementación

Programa o PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

RRI: Reforma rural integral

SIDCO: Sistema de información de drogas de Colombia

SIIPO: Sistema integrado de información para el posconflicto

UNODC: siglas en inglés de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

1. INTRODUCCIÓN

La producción de cultivos de hoja de coca para fines ilícitos es una problemática que el Estado colombiano ha afrontado desde la década de los ochenta. Hasta la fecha de este documento *“ninguna estrategia antidrogas ha funcionado plenamente. Ni la erradicación, ni los guardabosques, ni la fumigación, nada”* (Pardo Rueda, 2020), pues Colombia ha sido casi ininterrumpidamente el primer productor mundial de hoja de coca desde los noventa. De acuerdo con las últimas estimaciones globales de UNODC (SIMCI, 2020), en el año 2017 el país concentró el 70% del área sembrada con cultivos de coca y contó con el 50% de los hogares cultivadores de esta planta en el mundo.

Aun con este panorama, desde el año 2017 en el territorio colombiano se adelanta una nueva estrategia que apunta a desincentivar la producción de hoja de coca mediante la provisión de alternativas económicas para las familias involucradas en el cultivo y recolección: el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Su origen se enmarca en punto 4 del Acuerdo de Paz¹ suscrito entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP a finales del año 2016, en el que por primera vez en la historia de los procesos de paz del país² se abordó el fenómeno de los cultivos ilícitos como uno de los ejes para la construcción de paz.

Con la expedición del Decreto Ley 896 del 29 de mayo de 2017 el Gobierno colombiano le dio vida jurídica al PNIS como una política conectada al punto 1 Reforma rural integral del mismo Acuerdo y fundamentada en un proceso de construcción participativa, cuyo *“resultado esperado (...) es lograr el cierre de brechas y la transformación de territorios y comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito”* (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018).

¹ Se conforma por seis puntos: 1) Reforma rural integral; 2) Participación política; 3) Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas; 4) Solución al problema de las drogas ilícitas; 5) Víctimas; y, 6) Mecanismos de implementación y verificación.

² Según la Fundación Ideas para la Paz (2014), la problemática de la producción de cultivos para fines ilícitos hizo parte de los intentos de negociación entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano durante las presidencias de Belisario Betancur (1982-1986) y Andrés Pastrana (1998-2002), pero solo en esta oportunidad se concibió como un punto específico en la agenda.

La lógica del Programa se resume así: el Gobierno se compromete a poner en marcha todas las medidas para el proceso de sustitución, mientras las comunidades asumen la responsabilidad de erradicar sus plantaciones y no volver a incurrir en ninguna actividad relacionada con los cultivos ilícitos (Presidencia de la República, 2017). En este sentido, la cuota del PNIS a la transformación del campo colombiano radica en su función como estrategia de transición que soporte tanto el cambio de las fuentes de sustento económico de las familias cultivadoras y no cultivadoras como la reconversión laboral de la población recolectora, mitigando así el riesgo de resiembra y de su revinculación con la producción de cultivos ilícitos.

El universo poblacional del PNIS es de 99.097 familias ubicadas en 56 municipios de 14 departamentos³ de Colombia, cuya atención entre enero de 2017 y 31 de diciembre de 2017 ha representado la inversión de COP\$ \$1.111.887.519.357 — más de USD\$320 millones — (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020). Más allá de las cifras, la realidad muestra que la implementación del Programa tiene niveles de avance diferenciados en cada territorio debido a la existencia de problemas de fondo como la escasa presencia sostenida del Estado, la desconexión con la RRI y la inestabilidad en materia de seguridad y protección de las comunidades (Bernal, Garzón, & Gélvez, 2019).

El presente documento tiene por objetivo analizar el aporte del PNIS a la construcción de paz en Colombia a partir de los adelantados en la ejecución de sus componentes y estrategia. Para ello, se plantean dos propósitos específicos: i) describir los principales avances y dificultades de la implementación del esquema de sustitución durante el periodo 2017-2019, haciendo énfasis en lo pactado en el literal 4.1.3 del Acuerdo de Paz; y, ii) identificar los principales factores que configuran desafíos para el resto de la vigencia del Programa, teniendo en cuenta la experiencia acumulada a lo largo de la temporalidad de estudio.

La pregunta central a la que pretende responder el texto es ¿en qué sentido lo implementado del PNIS entre 2017 y 2019 ha contribuido, o no, al proceso de construcción de paz en Colombia, especialmente en el fomento del desarrollo rural? Adicionalmente, se

³ Los municipios PNIS están en los departamentos de: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Córdoba, Guainía, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca y Vichada (Ver Anexo 1)

consideran dos cuestionamientos complementarios: ¿cuál ha sido el desempeño del PNIS en sus dos años de ejecución? ¿Cuáles han sido sus avances y dificultades?

Para responder a ello, se plantea como hipótesis que el PNIS ha sido la estrategia más ambiciosa de sustitución implementada en Colombia para reducir los cultivos ilícitos. En sus dos años de ejecución —de los diez proyectados para su vigencia— ha logrado atender casi a 100.000 familias ubicadas en municipios que concentran el 65% de los cultivos de hoja de coca⁴ del país (UNODC, 2020); sin embargo, en el proceso han surgido dificultades de cara a la consolidación del Programa a mediano y largo plazo —desfases en la ejecución de los diferentes componentes del esquema de sustitución, inestabilidad de las condiciones de seguridad territoriales y falencias de articulación con las estrategias de la RRI— que podrían afectar su aporte a la transformación del campo colombiano como lo contempla el Acuerdo de Paz. Dicho de otra forma, hasta el momento no está claro que pueda realmente funcionar como estrategia de transición, al menos en su totalidad.

El documento se estructura en dos apartados: i) el marco analítico y contextual, donde se expone la pauta de análisis y se describen los elementos principales del PNIS. Y, ii) el seguimiento a la implementación de los componentes del PNIS en el periodo 2017-2019. El lector encontrará, a modo de cierre, las conclusiones que resaltan las ideas fuerza distribuidas a lo largo del texto.

⁴ El Sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos (SIMCI) manejado por UNODC es el encargado de realizar anualmente el censo de áreas afectadas por cultivos ilícitos en Colombia. El informe se presenta en el segundo semestre de cada año y contiene las cifras del año inmediatamente anterior.

2. MARCO ANALÍTICO Y CONTEXTUAL

2.1. Pauta de análisis

El criterio general que rige este análisis es el seguimiento a la ejecución de los componentes del PNIS contemplados en el subpunto 4.1. del Acuerdo de Paz y en su Plan marco de implementaciones. Entiéndase por componentes a los elementos que integran el Programa y conforman el núcleo de estrategias generadoras de condiciones para la transición económica y laboral de las familias comprometidas con el proceso de sustitución de cultivos ilícitos.

El Acuerdo y el PMI desglosan los compromisos del programa de sustitución en los siguientes componentes: i) acuerdos con las comunidades ii) plan de atención inmediata; iii) planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo; iv) tratamiento penal diferencial; v) condiciones de seguridad para la sustitución; vi) sustitución en parques nacionales naturales; y, vii) estrategia de comunicación del PNIS.

De los siete componentes enlistados, el presente documento solo tomará los seis primeros, omitiendo al componente “estrategia de comunicación del PNIS” por considerarse que su estudio no aporta elementos sustantivos para responder a la pregunta de investigación. Habiendo hecho esta aclaración y siguiendo el texto del subpunto 4.1. del Acuerdo de Paz (Mesa de Conversaciones de Paz, 2017) los componentes del PNIS se pueden definir así:

- i) *Acuerdos con las comunidades*: es el proceso de formalización de los compromisos entre el Gobierno nacional y la población involucrada en el cultivo y recolección de plantaciones ilícitas. El Ejecutivo se responsabiliza de la ejecución del Plan de atención inmediata y la construcción e implementación de los PISDA. Mientras que, las comunidades asumen el compromiso de no incurrir en la resiembra ni en ninguna otra actividad relacionada con los cultivos ilícitos.

⁵Es el documento de planificación que “concretó los compromisos de política necesarios para lograr” lo pactado entre el Acuerdo de Paz (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018)

- ii) *Plan de atención inmediata*: es el grupo de medidas de apoyo inmediato para facilitar el tránsito de las personas cultivadoras, no cultivadoras y recolectoras hacia economías legales, garantizando su sustento y seguridad alimentaria.
- iii) *Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo*: son los documentos de planeación que identifican las necesidades, oportunidades y prioridades para el desarrollo de los municipios focalizados por el PNIS. Se construyen mediante un proceso de planeación participativa con enfoque *bottom-up* en el que intervienen las comunidades, el Gobierno nacional y las autoridades locales.
- iv) *Tratamiento penal diferencial*: es el trámite de ajustes normativos para reducir la judicialización y el encarcelamiento por los delitos de conservación o financiación de cultivos ilícitos según lo establece el Código Penal colombiano vigente. Su población objeto son los pequeños cultivadores de plantaciones ilícitas que manifiestan su decisión de renunciar a la producción de dichos cultivos.
- v) *Condiciones de seguridad para la sustitución*: se definen como las medidas de protección para garantizar la vida y el bienestar de las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos frente a cualquier coacción o amenaza presentada en el marco del proceso de sustitución.
- vi) *Sustitución en parques nacionales naturales*: es el conjunto de estrategias diferenciales para la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos en las áreas de especial protección ambiental, con miras a garantizar su restauración, protección y el sustento de las familias beneficiarias del Programa.

Sobre estos seis elementos se fundamenta la pauta analítica del documento, pues las preguntas de investigación se responden mediante el estudio de los avances y dificultades de cada componente priorizado. Conviene mencionar que, para el texto la implementación del Programa inicia con la construcción de acuerdos colectivos de sustitución entre el Gobierno y las comunidades, pues de ahí se desprende la posterior vinculación individual de las familias al proceso de sustitución, la erradicación voluntaria de las plantaciones y por tanto su acceso a los demás componentes descritos.

En esencia, este estudio pretende brindar insumos para la construcción de una opinión informada frente al proceso de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia; sin embargo, no debe considerarse como una evaluación completa de los resultados del PNIS debido a que los dos años de ejecución analizados —de los diez proyectados para su vigencia— no proveen información suficiente para medir su impacto. Sumado a ello, dicha tarea corresponde a las instituciones estatales encargadas de su implementación y a las instancias que contempla el Punto 6 del Acuerdo de Paz como la Comisión de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del acuerdo final, el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, y especialmente, para el Punto 4 a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

2.1.1. Metodología

Para cumplir con el objetivo de la investigación y la pauta de análisis, se realizó una revisión de las estrategias de los componentes del PNIS, teniendo en cuenta lo consignado en los dos documentos clave: el Acuerdo de Paz y el PMI. A partir de ello, se construyó la Tabla 1, exponiendo las estrategias que son objeto de seguimiento en el apartado tres del presente documento y sobre las cuales se exponen los avances y dificultades enfrentadas por el Gobierno nacional en la ejecución de los componentes PNIS.

TABLA 1: COMPONENTES Y ESTRATEGIAS DEL PNIS A ESTUDIAR

COMPONENTE	ESTRATEGIA
Acuerdos con las comunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Formalización de compromisos a través de la firma de acuerdos colectivos de sustitución y acuerdos individuales. • Priorización de la sustitución sin la renuncia al resto de instrumentos para la erradicación de cultivos ilícitos⁶.
Plan de atención inmediata	<p>a. Para familias cultivadoras y no cultivadoras: ⇒ Apoyo financiero para asistencia alimentaria por 12 meses⁷.</p>

⁶ Además de la sustitución, el Estado cuenta con la estrategia de erradicación forzada que engloba a las modalidades de erradicación manual y aspersión terrestre y aérea con sustancias químicas.

⁷ Son seis desembolsos bimensuales, por un monto de COP\$2.000.000 cada uno.

<p>Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Recursos para proyectos de seguridad alimentaria (huertas caseras y entrega de especies menores). ⇒ Recursos para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido. ⇒ Recursos para proyectos productivos de ciclo largo. <p>b. Para familias recolectoras:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Empleo en actividades de interés comunitario por 12 meses. <p>c. Para la comunidad en general:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Atención integral para niños y niñas en primera infancia. ⇒ Servicio de información de la oferta laboral con apoyo del Servicio Público de Empleo. ⇒ Brigadas de atención básica en salud. ⇒ Implementación política integral para el adulto mayor ⇒ Adelanto de obras de ejecución rápida como vías terciarias, mejores a escuelas, centros de salud y casetas comunales. <ul style="list-style-type: none"> • Ajustes normativos y desarrollo de programas para la formalización de la propiedad en territorios con cultivos ilícitos • Construcción participativa de los PISDA con acompañamiento técnico a las comunidades para la formulación de sus visiones de desarrollo. • Cuando los municipios PNIS coincidan con los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)⁸, se integrará la planeación y ejecución de los PISDA a los Planes de acción para la transformación territorial (PATR)
<p>Tratamiento penal diferencial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Trámite de una ley de tratamiento penal diferencial

⁸ Se definen como un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, que apunta a llevar los componentes de la RRI en los 170 municipios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional. Los municipios se agrupan en 16 subregiones según el Decreto 893 de 2017. Cada PDET se instrumentaliza en un PATR construido mediante un ejercicio de planeación participativa en el que se identifican y priorizan las necesidades e iniciativas para cada subregión (Agencia de Renovación del Territorio, 2019).

Condiciones de seguridad para la sustitución	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las capacidades de protección de las comunidades y presencia institucional del Estado
Sustitución en parques nacionales naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas para la restauración de hectáreas afectadas con cultivos ilícitos en los territorios de los Parques.

Fuente: elaboración propia a partir del punto 4.1 del Acuerdo de Paz y el PMI

La temporalidad de la investigación se enmarca en los dos mandatos presidenciales que han asumido la implementación del PNIS desde su creación en enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019. En este sentido, se aclara que cuando se hace alusión a las acciones ejecutadas entre el 27 de enero de 2017 y el 6 de agosto de 2018, se hace referencia a lo adelantado por la administración de Juan Manuel Santos; mientras que; cuando se abordan los hallazgos comprendidos entre el 7 de agosto de 2018 y el 31 de diciembre de 2019 se hace alusión al periodo presidencial de Iván Duque.

La información con la que se teje este estado de la cuestión fue recolectada por medio del análisis bibliográfico de dos tipos de fuentes: i) los informes oficiales y bases de datos de las instituciones encargadas de la implementación y seguimiento del PNIS y del Acuerdo en general; y, ii) los informes públicos o balances realizados por centros de pensamiento y organizaciones internacionales en dicha materia.

Queda por mencionar que, el documento se dirige a cuatro tipos de público: primero, a los operadores comunitarios o privados de los componentes del Programa y la RRI; segundo, a las ONG que trabajan en los municipios PNIS a través de estrategias de asistencia humanitaria o de proyectos de desarrollo; tercero, a los países socios y donantes para la implementación del Acuerdo, al igual que a las organizaciones internacionales con mandatos asociados a los procesos de construcción de paz en Colombia; y, cuarto, a la comunidad académica que se ha involucrado en el seguimiento y monitoreo de la implementación del pacto alcanzado en 2016.

2.2. Descripción del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

El Programa Nacional Integral de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) es la solución pactada entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP para responder a la problemática de la producción de cultivos para fines ilícitos a través de estrategias que generen condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las comunidades consagradas en el subpunto 4.1 del Acuerdo de Paz (Mesa de Conversaciones de Paz, 2017).

El Decreto 896 de 2017 le dio vida jurídica al Programa estableciendo que su objeto formal es el de *“promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”* (Presidencia de la República, 2017). Sumado a ello, contempla que la entidad encargada de la implementación y gestión de todas las acciones vinculadas al PNIS es la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos suscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia; e, instituye una serie de instancias nacionales y territoriales para la ejecución, coordinación y gestión del Programa garantizando el principio de construcción conjunta, participativa y concertada que contempla el Acuerdo de Paz para este punto (Presidencia de la República, 2017).

La cobertura del Programa es nacional, aunque su proceso de implementación inició con una focalización territorial regida por los siguientes criterios: i) concordancia con zonas priorizadas por los PDET; ii) densidad de cultivos ilícitos y de población; iii) jurisdicción de parques nacionales naturales; iv) comunidades acogidas al tratamiento penal diferencial (Mesa de Conversaciones de Paz, 2017).

Adicionalmente, tanto el Acuerdo como el Decreto 896 de 2017 definen que la oferta del PNIS se enfoca en las personas que se encuentran en las actividades primarias de la producción de narcóticos; proceso que desde la semilla hasta la primera etapa del comercio internacional de cocaína se conforma por cuatro eslabones: i) el cultivo y la cosecha de hoja de coca; ii) la transformación inicial de la hoja en pasta y base de coca; iii) el procesamiento en clorhidrato de cocaína; y, iv) la exportación. En los dos momentos iniciales es donde se

involucra el grueso de la población campesina en Colombia y el grupo poblacional del PNIS (Mejía & Rico, 2010). Es por ello, que este texto no hará referencia a las acciones que diseñadas para la intervención de los otros eslabones de la cadena del narcotráfico.

Si bien el acto administrativo que creó el PNIS se expidió en mayo de 2017, su operación en los territorios inició meses antes. En específico, el 27 de enero de 2017 mediante una rueda de prensa concedida por Rafael Pardo y Eduardo Díaz⁹ como representantes del Gobierno nacional, y Pastor Alape y Jairo Quintero como voceros de las FARC, se anunció que el Programa llegaría a más de 40 municipios del territorio nacional con la meta de reducir 50.000 hectáreas de cultivos de hoja de coca en el año 2017 (Archivo de la Presidencia 2015-2018, 2017). Destacaron también que la atención se concentraría solamente en las familias que sembraron cultivos hasta el 10 de julio de 2016.

En consecuencia, el PNIS operó entre enero y mayo de 2017 sin un sustento normativo, ni un documento de política pública consolidado, ni una hoja de ruta concertada. Frente a este último elemento, la concertación entre el Gobierno Santos y las FARC fue una de las dificultades que truncó la planeación, pues como lo comenta la Fundación Ideas para la Paz (FIP) *“la revisión y concertación de [la hoja de ruta] con las FARC tomó alrededor de ocho meses, tiempo durante el cual el PNIS no contó con una ruta metodológica para su implementación en los territorios”* (Bernal, Garzón, & Gélvez, 2019).

Como se ilustra en la Gráfica 1, la ruta de intervención concertada entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC se proyectó a 24 meses que comprenderían los siguientes pasos: i) identificación de zonas de intervención; ii) socialización del PNIS y suscripción de acuerdos colectivos de sustitución; iii) vinculación individual de las familias; iv) desembolso del primer pago de asistencia alimentaria inmediata¹⁰; v) verificación censal por UNODC¹¹;

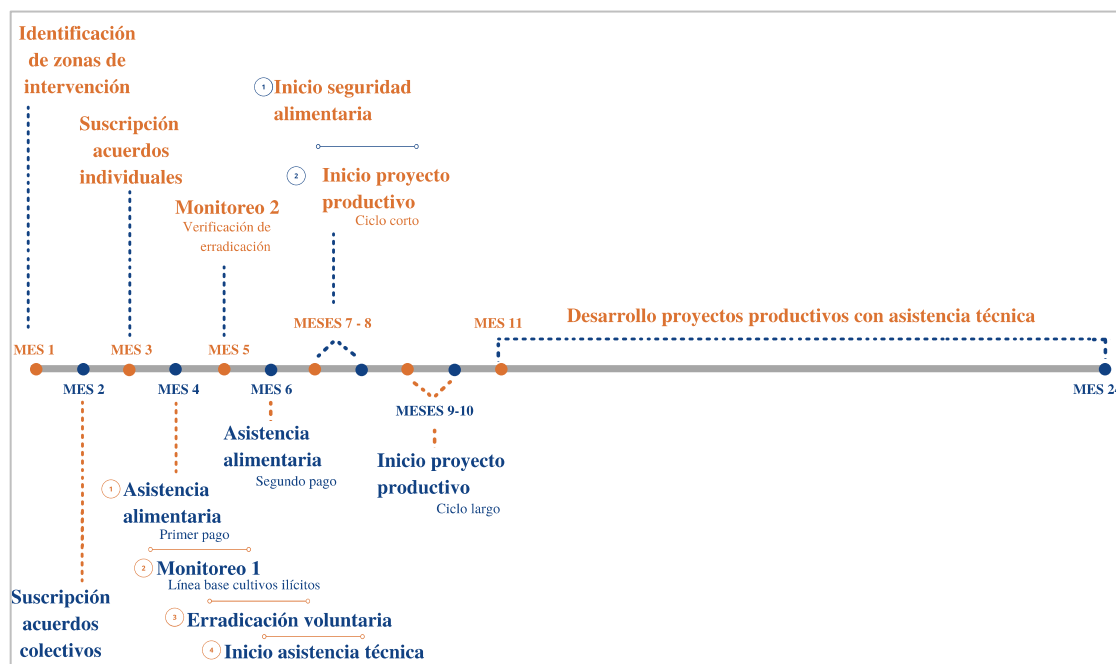
⁹ En ese momento, Rafael Pardo se desempeñaba como ministro consejero para el posconflicto, la seguridad y los derechos humanos; mientras que, Eduardo Díaz estaba a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a esa cartera.

¹⁰ Son seis desembolsos bimensuales, por un monto de COP\$2.000.000 cada uno.

¹¹ UNODC tiene la función de verificar y monitorear el cumplimiento de compromisos de las comunidades frente al PNIS. Para ello desarrolla 4 misiones: i) el diagnóstico territorial de las veredas y la constatación del número de hectáreas comprometidas por los cultivadores para sustitución; ii) la verificación del compromiso de erradicación voluntaria después del primer pago de asistencia alimentaria; iii) la comprobación del cumplimiento del compromiso de no resiembra y el avances de los otros componentes del PNIS después de un

vi) segundo desembolso de seguridad alimentaria inmediata; vii) inicio del proyecto de seguridad alimentaria y asistencia técnica; viii) inicio de los proyectos productivos (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019). Para las familias recolectoras, solo se contempló una atención de 12 meses mediante su vinculación a programas de empleo rural temporal.

GRÁFICA 1: HOJA DE RUTA INICIAL DEL PNIS



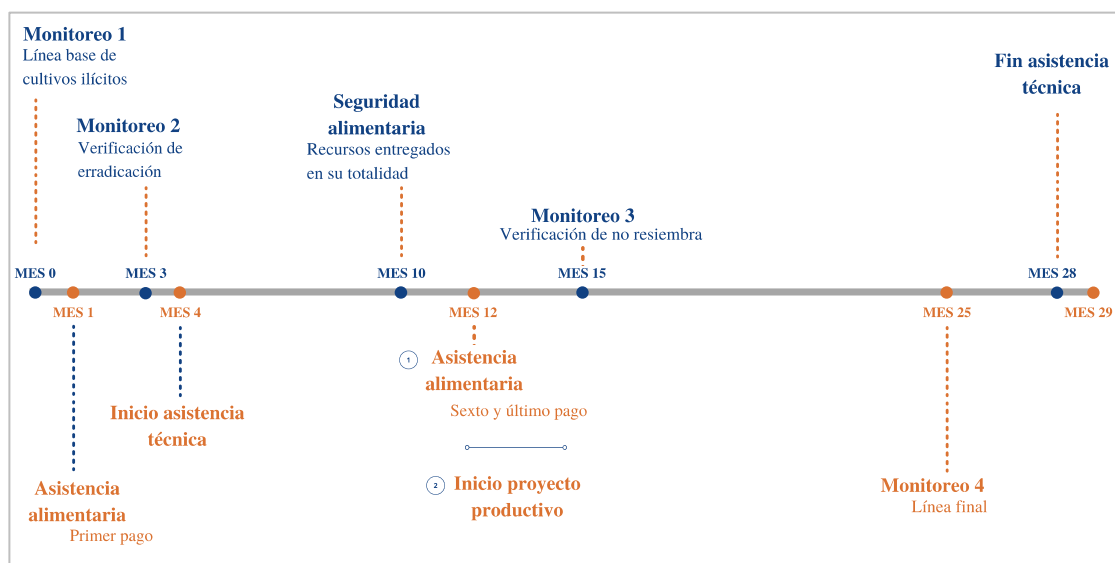
Fuente: elaboración propia a partir del Informe ejecutivo consolidado N°.13 del PNIS

El 7 de agosto de 2018 Iván Duque asume la presidencia de Colombia y con ello la reglamentación e implementación del PNIS pasa a ser una de sus responsabilidades. En este sentido, entre noviembre de 2018 y abril de 2019 emprendió “un proceso de reingeniería al funcionamiento del programa y a los aspectos tanto técnicos como operativos necesarios para su gestión” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019) por considerar que recibieron un PNIS “desfinanciado y con fallas de planeación que ellos tuvieron que corregir” (Soto, 2020).

año del desembolso de la primera asignación de asistencia alimentaria; iv) la verificación final una vez se entregan todos los recursos del PAI familiar (UNODC, 2020).

De acuerdo con los informes de gestión de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación¹² (2019) (Gobierno de Colombia, 2020), una de las principales acciones desarrolladas¹³ fue la modificación de los tiempos de la ruta del PNIS, pasando de una intervención proyectada a 24 meses a una de 29 meses, que empiezan a correr desde el paso de verificación censal por parte de UNODC y no desde la identificación de las zonas de intervención, como se muestra en la Gráfica 2.

GRÁFICA 2:HOJA DE RUTA AJUSTADA DEL PNIS



Fuente: elaboración propia a partir de los informes PNIS de la Consejería

Por último, la otra acción significativa para la operación del Programa ocurrió el 22 de noviembre de 2019 con la expedición del Decreto 2107 que estipula: por un lado, el traslado de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) del sector agricultura y desarrollo rural, al sector de la Presidencia de la República. Y por otro lado, el cambio de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Consejería a la ART, con el objetivo de garantizar la articulación entre la Reforma rural integral y el PNIS (Gobierno de Colombia, 2020). Sobre estas bases ha operado el Programa en el territorio colombiano.

¹² Es la sucesora de la Alta Consejería para el Posconflicto y la responsable de articular interinstitucionalmente todos los aspectos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz (Presidencia de la República, 2019).

¹³ El resto de acciones se resumen en: i) estructuración de manuales operativos y procedimientos para cada componente del Programa; ii) mejora del sistema de información del PNIS; iii) rediseño de la arquitectura institucional y fortalecimiento de los equipos territoriales (Gobierno de Colombia, 2020).

3. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO

En cada uno de los 56 municipios priorizados el PNIS ha alcanzado niveles de avance diferenciados, ha afrontado problemas comunes y tiene desafíos por delante para cumplir con el compromiso que el Estado asumió con las familias beneficiarias y con su función *“como componente de la política de desarrollo rural enfocado en la transición”* (Garzón & Suárez, 2018).

Como se describe con detalle a continuación, la implementación del PNIS ha contado con dos enfoques adoptados en cada uno de los mandatos presidenciales que a la fecha se han encargado de ejecutar sus componentes y estrategias. Para algunos analistas, *“durante el periodo Santos el Programa tuvo mucha concertación, pero poca administración (...). Con el presidente Duque, el enfoque del PNIS ha estado más dirigido a la administración y menos a la concertación, asumiendo que la tarea es cumplir los compromisos, pero no firmar más acuerdos”* (Bernal, Garzón, & Gélvez, 2019).

A la luz de lo expuesto en la Tabla 1, se exponen los avances y dificultades enfrentadas en el desarrollo de los componentes del PNIS.

3.1. Acuerdos con las comunidades

La suscripción de acuerdos de sustitución entre el Gobierno y las comunidades se efectuó entre febrero de 2017 y abril de 2018, es decir, en el marco del mandato de Juan Manuel Santos. En dicho periodo, la Dirección —junto con el acompañamiento de las FARC— realizó aproximadamente 850 jornadas de socialización e información *“en coordinación con los entes territoriales y organizaciones sociales que conforman las instancias nacionales del PNIS en 12 departamentos (Putumayo, Norte de Santander, Guaviare, Antioquia, Córdoba, Nariño, Caquetá, Meta, Vichada, Valle del Cauca, Cauca y Arauca) a fin de dar a conocer el alcance del PNIS y la adecuación del mismo al contexto territorial”* (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2017).

En esta fase, la participación de las FARC favoreció la entrada del PNIS a zonas donde el Estado había sido el gran ausente y la guerrilla contaba con fuerte influencia (Pardo Rueda, 2020); según la FIP, en municipios de los departamentos de Cauca, Meta, Putumayo y Antioquia el acompañamiento de las FARC contribuyó a “*generar confianza y facilitar que los campesinos [tomaran] la decisión de inscribirse en el PNIS*” (Álvarez Vanegas & Garzón, 2017). No obstante, el mismo *think tank* ha reiterado en varias oportunidades que (Álvarez Vanegas & Garzón, 2017) (Garzón & Suárez, 2018) (Garzón & Gélvez, 2018 B), el doble rol de las FARC como parte del proceso de toma de decisiones estratégicas del Programa y al mismo tiempo como acompañante de la firma de acuerdos, se tradujo en tensiones sociales en los territorios donde las organizaciones sociales reclamaban mayor independencia en la interlocución con el Gobierno nacional, siendo la subregión del Catatumbo (departamento de Norte de Santander) un ejemplo de ello. En sí, la ausencia de una delimitación clara frente al rol de las FARC en el proceso PNIS profundizó algunas de las tensiones sociales preexistentes en los territorios.

Producto de las socializaciones, según los informes de rendición de cuentas del DAPRE (2017) (2018), desde enero de 2017 y el primer semestre de 2018 la Dirección logró la suscripción de 63 acuerdos colectivos de sustitución a nivel municipal, departamental o regional —con las comunidades y el acompañamiento de las FARC— que proyectaban la vinculación estimada de 135.000 familias y 120.000 hectáreas al proceso de sustitución de cultivos de hoja de coca. Sobre esta base, el ente administrativo procedió a la vinculación individual de las familias: en 2017, ingresaron al programa 24.953 núcleos familiares en calidad de cultivadores, no cultivadores y recolectores; mientras que hasta julio de 2018, la cifra ascendió a 77.659 familias. La cobertura territorial del PNIS también incrementó de 19 municipios en el año 2017 a 51 municipios en el primer semestre del año siguiente.

Con el cambio de Gobierno nacional en agosto de 2018, la Consejería (2019) reportó que tras la revisión de la documentación del PNIS, el universo real de acuerdos colectivos fue de 106 suscritos¹⁴ entre febrero de 2017 y abril de 2018, contemplando como potenciales

¹⁴De los cuales 71 tenían cobertura municipal, 16 suscritos en consejos comunitarios, 13 aglomeraban núcleos veredales, 4 constaban de cobertura regional, 1 abordaba el territorio de un resguardo indígena y 1 cubría área de PNN.

beneficiarias a 188.036 familias en 98 municipios. Las primeras decisiones del Gobierno Duque fueron: priorizar la atención de las familias que habían suscrito vinculaciones individuales con la administración Santos y cerrar la posibilidad de incluir a nuevas familias, así se encontraran proyectadas en los acuerdos colectivos. Tanto para estas familias, como para la población que no tuvo ninguna relación con el PNIS, se crearían otros esquemas de sustitución voluntaria (Soto, 2020). Es decir que, en la administración de Duque no se han negociado ni firmado nuevos acuerdos colectivos del PNIS, ni se planea hacerlo en el resto del mandato.

Lo que sí se consolidó fue el número definitivo de población y los territorios que el Programa atenderá durante su vigencia: la cobertura territorial se delimitó a 56 municipios de 14 departamentos con un universo población de 99.097 núcleos familiares siendo 67.237 cultivadores de hoja de coca, 16.860 recolectores y 15.000 no cultivadores que habitan en territorios afectados por el narcotráfico (UNODC, 2020)¹⁵.

La otra estrategia contemplada en este componente es la posibilidad de ejecutar las modalidades de erradicación forzada cuando la sustitución no sea posible. Los acuerdos colectivos del PNIS lo contemplaron en tres ocasiones:

“i) cuando las familias se nieguen a inscribirse individualmente en el programa y manifiesten su intención de no sustituir voluntariamente los cultivos de uso ilícito; ii) cuando las familias inscritas individualmente en el PNIS incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor; y iii) cuando se trate de cultivos de uso ilícito sin un responsable identificable de su establecimiento y sustitución voluntaria” (Defensoría del Pueblo, 2017).

A pesar de ello, los Gobiernos Santos y Duque han coincidido en darle continuidad a la erradicación forzada por vía manual y aspersión terrestre sin una coordinación eficiente con el PNIS. Desde agosto de 2017, existe el Puesto de mando táctico y estratégico para la coordinación y seguimiento de la erradicación de cultivos ilícitos¹⁶, en donde el sector

¹⁵ Ver el Anexo 1.

¹⁶ Creado con la Directiva Permanente N°. 0032 del 30 de agosto de 2017 del Ministerio de Defensa Nacional.

Defensa y la Dirección han trabajado en la articulación entre el Programa y la erradicación forzada. Sin embargo, en los territorios esta labor no se ha reflejado plenamente, pues casi en la totalidad de municipios PNIS con acuerdos colectivos y vinculaciones individuales se presentaron jornadas de erradicación forzada entre enero de 2017 y diciembre de 2019, es decir en los dos mandatos presidenciales¹⁷. Tumaco (Nariño) y Tarazá (Antioquia) fueron los que mayores hectáreas erradicadas registraron por vía manual (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020), así como son los que actualmente concentran aproximadamente el 20% de los núcleos familiares vinculados al PNIS.

Dicha descoordinación ha propiciado la ocurrencia de movilizaciones, protestas e incluso confrontaciones entre la Fuerza Pública y las comunidades en todo el periodo de estudio de este documento. Según la Defensoría (2017), en la vigencia 2017 correspondiente al Gobierno Santos, *“en los departamentos de Antioquia, Cauca, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Vichada [intervinieron] de manera concurrente los programas de erradicación forzosa y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito”*. Uno de los hechos emblemáticos ocurridos en este periodo fue la muerte de siete campesinos en octubre de 2017 en la vereda El Tandil de Tumaco (Nariño) en medio de jornadas de erradicación forzada a cargo de miembros de la Policía Antinarcóticos (Garzón & Suárez, 2018).

Asimismo, solamente en los primeros 100 días del Gobierno de Iván Duque, las familias cocaleras de municipios de Norte de Santander, Nariño y Caquetá se movilizaron y protestaron en contra del avance de la erradicación forzada por considerarlo una afectación directa a su economía, un contrasentido hacia lo planteado por el PNIS, al igual que una omisión a la voluntad de las familias que sin éxito intentaron vincularse al Programa (Fundación Ideas para la Paz, 2018) (Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2019). Aunque no se presentaron hechos como el de la vereda El Tandil, la descoordinación entre las estrategias sí se mantuvo como un dinamizador de escenarios de conflictividad social.

¹⁷ El único municipio que en el SIDCO no registra cifras de erradicación forzada por vía manual a lo largo de dicho periodo es Jambaló (Cauca).

3.2. Plan de atención inmediata

En ambos periodos presidenciales, el PAI ha sido el componente del PNIS que mayores avances ha alcanzado y del que más datos se encuentran disponibles gracias a los reportes de monitoreo y verificación que bimensualmente elabora UNODC. El esquema siguiente presenta un paralelo entre los resultados alcanzados en el marco de cada gestión en cada uno de los elementos del plan para cultivadores, no cultivadores y recolectores:

TABLA 2: AVANCES EN CADA ELEMENTO DEL PAI¹⁸

CATEGORÍA	PERIODO SANTOS	PERIODO DUQUE
Municipios priorizados	52 municipios (13 departamentos)	56 municipios (14 departamentos)
Total familias inscritas	83.161 familias	99.097 familias
Hectáreas vinculadas al PNIS	49.094 ha	60.087 ha
Hectáreas vinculadas al PNIS que fueron erradicadas	26.219 ha	41.370 ha
FAMILIAS CULTIVADORAS Y NO CULTIVADORAS		
Número de familias inscritas	75.250 familias (Cultivadoras: 56.465 No cultivadoras: 18.785)	82.237 familias (Cultivadoras: 67.237 No cultivadoras: 15.000)
Familias con al menos un desembolso de asistencia alimentaria	57.754 familias	73.332 familias
Familias con el total de desembolsos de asistencia alimentaria	0 familias	49.323 familias
Familias con proyectos de seguridad alimentaria	6.623 familias	58.846 familias
Familias con ATI	29.552 familias	61.183 familias

¹⁸ Se toma como referencia el Informe Ejecutivo Consolidado N°.13 sobre el monitoreo y verificación del PNIS elaborado por UNODC, el cual tiene fecha de corte el 20 de agosto de 2018. Si bien, trasciende por unas semanas el cierre del Gobierno Santos, este periodo puede considerarse como un momento de transición entre los dos mandatos presidenciales donde las cifras de ejecución no sufren grandes modificaciones. Asimismo, se parte de un universo mayor de familias vinculadas al PNIS, puesto que en comparación con el informe de gestión del DAPRE, los datos incluyen información del mes de agosto.

Familias proyectos productivos formulados	0 familias	8.838 familias
Familias con proyectos productivos en ejecución	0 familias	726 familias
FAMILIAS RECOLECTORAS		
Número de familias inscritas	7.911 familias	16.860 familias
Recolectores empleados en obras comunitarias	965 recolectores	5.701 recolectores

Fuente: elaboración propia a partir del Informe de Gestión de la Consejería con corte 31 de diciembre de 2019 y de los Informes Ejecutivos Consolidados N°. 13 y 20 de UNODC.

Si se analiza el Programa desde su aporte a la reducción del área sembrada, la sensación es alentadora; UNODC (2020) reportó que, entre 2017-2019 hay un progreso del 68,8% en la erradicación de las hectáreas acogidas al proceso de sustitución con un porcentaje de resiembra del 0,4%. Igualmente, a la luz del Plan nacional de desarrollo vigente (Gobierno de Colombia, 2018), las 41.370 hectáreas erradicadas representan un avance del 80% en la meta de reducir 50.000 hectáreas de cultivos ilícitos vía sustitución hasta el año 2022. Pero para garantizar que el abandono de los cultivos sea sostenido se requiere de la activación de programas institucionales duraderos y diferentes a las estrategias de seguridad, al igual que del fortalecimiento de la institucionalidad local (SIMCI, 2020).

La Tabla 2 evidencia un salto cuantitativo en el periodo Duque frente a los adelantos alcanzados en el periodo Santos, pues la implementación del PAI entre los últimos meses de 2018 y el 2019 tuvo progresos en cada uno de sus elementos. Por ejemplo, en la ejecución del apoyo de asistencia alimentaria inmediata el 60% de las familias cultivadoras y no cultivadoras completaron los seis ciclos de pago. Aun así, los avances son diferenciados en los municipios priorizados y los retrasos entre la asignación de los componentes han sido una constante en los dos periodos de Gobierno. El malestar generado ha movilizado a la población beneficiaria para exigir celeridad en la implementación.

Entre febrero y septiembre de 2017, la Defensoría (2017) identificó la ocurrencia de protestas de las comunidades demandando al Gobierno Santos avances en la ejecución del PNIS en municipios como Jambaló (Cauca), Tibú (Norte de Santander), Cáceres y Tarazá (Antioquia) y Cartagena del Chairá y El Paujil (Caquetá). De manera similar, la Misión de

paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA) (2019) (2020) refirió en sus informes semestrales XVII y XVIII que los campesinos cocaleros de los municipios del sur de Córdoba (Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y Tierralta), Antioquia (Ituango y Tarazá), Caquetá (San José del Fragua, Puerto Rico, La Montañita) y Putumayo (Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamuez), le exigieron a lo largo de 2019 al Gobierno Duque agilizar la operación de los componentes del PNIS, especialmente los asociados al Plan de Atención Inmediata.

A medida que se revisa cada uno de los componentes del PAI para cultivadores y no cultivadores, se denota un estrechamiento entre las cifras de avance, lo cual representa cualitativamente una brecha entre la finalización de los desembolsos de asistencia inmediata, la entrega de insumos para los proyectos productivos y la formalización de tierras, recursos que apuntan a la estabilización económica de las familias beneficiarias, siendo una de las claves del proceso de transición (Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2019). El Instituto Kroc (Iniciativa Barómetro, 2020) coincide al comentar que, a finales del año 2019, varios compromisos a corto plazo del Punto 4 estaban en fase inicial, identificándose los retrasos más importantes en las intervenciones tempranas para el desarrollo de las comunidades PNIS¹⁹.

La brecha está también entre la atención mínima de la población recolectora y los niveles de avance que ha alcanzado el PAI en los núcleos de cultivadores y no cultivadores. El efecto de dicho desbalance se ha percibido en departamentos como *“Arauca, Caquetá y Putumayo, donde la población se ha trasladado hacia zonas con presencia de cultivos ilícitos para retomar las labores de recolección de hoja de coca ante la ausencia de otras fuentes de empleo”* (Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2019). Medidas como el enrolamiento de 754 antiguos recolectores en cursos de formación técnica dictados por el Servicio Nacional de Aprendizaje (UNODC, 2020), representan un aporte significativo

¹⁹ El Instituto Kroc agrupó temporalmente los compromisos contemplados en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, estableciendo para su seguimiento que las fechas de finalización de las tareas se proyectan a corto plazo (2017-2019), mediano plazo (2020-2022) y largo plazo (2023-2031).

a su proceso de reconversión laboral y un valor agregado de la implementación del PNIS, pues no están consignadas explícitamente en el Acuerdo de Paz²⁰.

Por último, sobre el adelanto de acciones relacionadas con los elementos de beneficio comunitario del PAI y las obras de interés social, no se encontraron avances en ninguno de los dos periodos estudiados. La única información relevante es que las estrategias se enmarcarán en la implementación de los PDET en los casos de coincidencia, y en los que no serán responsabilidad de los PISDA (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019).

3.2.1. Plan de formalización de la propiedad

En el periodo Santos, no se adelantaron estrategias de formalización de la propiedad que se enmarcaran o se articularan con el proceso de implementación del PNIS. Esto no significa que el Gobierno no desarrolló medidas para formalizar predios en las zonas vulnerables a la presencia de cultivos ilícitos, pues desde el año 2016 la Agencia Nacional de Tierras ha ejecutado el programa “Formalizar para sustituir” con el objetivo de regularizar la propiedad rural para mitigar la proliferación de las plantaciones ilícitas. Al respecto Garzón & Riveros (2018) señalaron que un hecho llamativo en el desarrollo de la estrategia de formalización ha sido *“su baja coincidencia territorial con el programa de sustitución: solo una cuarta parte de los municipios que tienen familias inscritas en el PNIS fueron focalizados por la ANT, mientras que hay municipios en los que se encuentra trabajando la Agencia que no hacen parte del PNIS”*. La desarticulación entre las estrategias no permite considerar a los avances del programa Formalizar para sustituir durante la administración Santos como un elemento que aportó al progreso del PNIS.

Ante este vacío, el Gobierno Duque adelantó en la vigencia 2019 el esquema de coordinación entre dichos programas, proyectando la atención de *“1.500 familias PNIS de los municipios de San Andrés de Tumaco, Argelia²¹, Puerto Asís y Tibú”* a partir del año

²⁰ Ver páginas 112-113 del Acuerdo de Paz.

²¹ Si bien no hay una explicación oficial de la priorización del municipio de Argelia (Cauca) —por no ser un municipio PNIS—, probablemente su inclusión se asocie con la idea del Ejecutivo de promover esquemas alternativos al programa de sustitución para el abandono de los cultivos ilícitos.

2020 (Gobierno de Colombia, 2020). Aunque la gestión es el punto de partida para generar acciones conjuntas entre la Dirección y la ANT, para el periodo de estudio tampoco se puede considerar como un adelanto en la regularización de la tierra para la población del Programa.

El complemento del proceso de sustitución con las medidas de acceso y formalización de la tierra es vital para que el abandono de los cultivos se sostenga en el tiempo, especialmente frente al inicio de los proyectos productivos del PAI y la proximidad al cumplimiento de la meta de erradicación mediante el proceso de sustitución. La tarea no es menor, pues como lo diagnosticaron en agosto de 2018 la FIP & UNODC (2018), de una muestra de 6.350 familias vinculadas al PNIS el 59% de los encuestados se consideraban dueños de su predio, pero solo el 13% contaban realmente con escritura pública o sentencia judicial. La diferencia entre la respuesta y el estado formal de titularidad se asocia a que las familias consideran el tiempo de ocupación como el factor que los hace acreedores de la propiedad de sus predios, sin importar si tramitaron ante el Estado la legalización de los mismos. En este sentido, la consideración de estrategias pedagógicas para debilitar la cultura de informalidad que ha permeado este desafío clave para el desarrollo rural podría representar un valor agregado para los procesos de formalización y sustitución.

3.3. Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo

Durante el periodo Santos, los informes de gestión del DAPRE coinciden en mencionar la ausencia de avances en la construcción de los PISDA. La desarticulación de la Dirección con las agencias del sector agricultura y desarrollo rural —como la ART, ANT y la Agencia de Desarrollo Rural— fue una característica de las acciones en esta línea, dejando en los territorios la percepción de que el Programa era un asunto aislado a los componentes de la RRI. Por ejemplo, en el 2017 la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA por sus siglas en inglés), el Transnational Institute y el Observatorio de Cultivos Declarados Ilícitos identificaron que:

"las comunidades no [percibían] coordinación entre el PDET y el PNIS, hecho que se [reflejaba] más específicamente en la descoordinación entre el PISDA y el PDET. (...) Incluso en algunos sitios donde se [inició] la presencia del programa PDET no

se [relacionó] con el tema de la sustitución de cultivos.” (WOLA, TNI & OCDI, 2017).

Por el contrario, a finales de 2018 en el marco de la administración Duque sí se presentaron adelantos en la construcción de los PISDA. En primera instancia, el Ejecutivo *“realizó una revisión de los municipios PDET y los municipios PNIS, encontrando una coincidencia en 48 de los 56 municipios objeto de intervención²² y una identificación de 728 iniciativas PDET. Con ello, se inició la construcción de los documentos PISDA, los cuales fueron finalizados a diciembre de 2019”* (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019).

En segunda instancia, determinó la ruta para los 8 municipios PNIS que no coincidían con los PDET²³ y sumó a la lista uno nuevo: Barrancomina (Guainía), para un total de 9 municipios en los que el Gobierno proyecta la construcción de los PISDA en la vigencia 2020 (Sistema integrado de información para el posconflicto, 2020). El caso de Barrancomina — que no había aparecido antes en la lista de municipios PNIS— es excepcional, puesto que el Programa cuenta con familias beneficiarias que venían siendo atendidas y contabilizadas dentro de las cifras del departamento de Guaviare probablemente por su cercanía geográfica y mayores facilidades de acceso. Si bien no hay una versión oficial que explique lo anterior, se presume que la recategorización administrativa de Barrancomina, que pasó de ser un corregimiento departamental a un municipio en diciembre de 2019 (El Tiempo, 2019), pudo haber respaldado jurídica y políticamente su mención explícita dentro de los PISDA.

En sí, para más del 80% de los municipios PNIS ya se cumplió con la meta de construcción de los PISDA. Queda pendiente no solo la misma tarea en los 9 municipios no PDET, sino también el desarrollo de las más de 700 iniciativas que se han proyectado para la transformación de los 56 municipios cocaleros y de las condiciones de vida de sus habitantes.

²² Ver Anexo 2.

²³ Ibídem.

3.4. Tratamiento penal diferencial

Los avances en este componente son nulos, pues hasta diciembre de 2019 no existía una ley de tratamiento penal diferencial en firme. Entre enero de 2017 y agosto de 2018, el Gobierno Santos tramitó sin éxito dos proyectos de ley sobre el tema en cuestión: el primero el 24 de octubre de 2017 y el segundo el 21 de marzo de 2018 (Sistema integrado de información para el posconflicto, 2020). En las dos oportunidades, la controversia estuvo en la definición de lo que legalmente se consideraría como pequeño cultivador teniendo como criterio el número de hectáreas cultivadas con plantaciones ilícitas.

En el marco del periodo de Gobierno Duque estudiado, no se presentó ningún proyecto de ley, porque de acuerdo con la Consejería (2019) en la vigencia 2019 el asunto no estuvo entre las prioridades del Ministerio de Justicia a pesar de las gestiones adelantadas por dicha entidad. En efecto, la ausencia de avances en este asunto debilita la estructura normativa del PNIS al no existir definiciones legales mínimas que brinden seguridad jurídica a la población beneficiaria de la sustitución.

3.5. Condiciones de seguridad para la sustitución de cultivos ilícitos

En el Gobierno Santos no se implementaron estrategias específicas de protección para la población PNIS. En contraste, en el año 2019 la administración Duque construyó, en conjunto con los representantes de las comunidades, el Plan de articulación de acciones de seguridad para la población objeto del PNIS liderado por la Consejería y coordinado con las entidades con funciones en materia de protección de población especial, seguridad ciudadana e investigación judicial²⁴. En junio de 2019, el Gobierno inició un proceso de diagnóstico conjunto con los líderes PNIS de los 56 municipios focalizados para determinar los escenarios de riesgo y las medidas para su mitigación, entre ellas: talleres de autoprotección, creación de redes apoyo, mecanismos de baja visibilidad para informar afectaciones, mejoras en la conectividad de los territorios, modificaciones en los roles de los líderes comunitarios

²⁴ La Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) de las Fuerzas Militares, la Unidad Nacional de Protección, la Unidad de Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.

frente al Programa, ajustes en los procedimientos administrativos del mismo (Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2019).

La existencia de este plan es una respuesta a los riesgos que los líderes, beneficiarios y el personal de las entidades involucradas en el desarrollo del PNIS han afrontado durante el periodo estudiado. En el año 2018 la MAPP/OEA, reportó que el hecho de que el PNIS ofrezca proyectos que sustituyan la dependencia de las familias a una economía ilegal y que a su vez implique la llegada institucional, ha configurado un escenario de riesgo para los líderes promotores del Programa y la población beneficiaria, debido a la presencia de actores armados ilegales que encuentran en los cultivos ilícitos una fuente de financiación para su accionar (Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2018). El dossier de grupos que operan en Colombia es amplio, entre los principales se encuentran el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Clan del Golfo, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y las distintas facciones de las disidencias de las FARC-EP (Gobierno de Colombia, 2019), quienes han asumido posturas y acciones diferentes respecto a la entrada del Programa a los territorios.

Tanto en el mandato Santos como en el de Duque, la ejecución de los componentes del PNIS se ha visto afectada por el desarrollo de estrategias generales de control territorial de los grupos armados ilegales o su oposición a la vinculación de las comunidades al esquema de sustitución en los municipios focalizados de Antioquia, Córdoba, Caquetá, Cauca, Guaviare, Meta, Nariño y Putumayo. Esto incluso en los núcleos veredales que no superaron la fase de acuerdos colectivos. Sin entrar en precisiones cuantitativas, las afectaciones contra personas que promueven o participan de la sustitución son diversas: homicidios, desplazamientos forzados, amenazas, extorsiones a los recursos asignados, restricciones a la participación en las instancias del PNIS, entre otras (Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2019).

Igualmente, las instituciones involucradas en la implementación han visto limitadas sus funciones y el trabajo de su personal por el complejo contexto de seguridad. El caso del secuestro del funcionario de UNODC en Miraflores (Guaviare) en 2017—liberado el mismo año— (Noticias ONU, 2017) y los obstáculos para la realización de las visitas de monitoreo

y verificación a finales de 2019 en veredas de los municipios de San José del Guaviare, Calamar, El Retorno, Miraflores (Guaviare), Puerto Concordia, Mapiripán y Puerto Rico (Meta) son ejemplos de ello (UNODC, 2020).

Desde el 2018 aún bajo la presidencia de Santos, una de las medidas adoptadas para contrastar lo anterior ha sido el empleo de la Fuerza Pública en el monitoreo de la erradicación de algunos territorios donde UNODC no pudo desplazarse; al igual que, la puesta en marcha de la erradicación asistida para apoyar a las familias en el cumplimiento de sus compromisos (Garzón & Gélvez, 2018 B). Ambas estrategias han sido mantenidas por el gobierno Duque por su contribución al cumplimiento de las metas de reducción del área sembrada vía sustitución y a la mitigación de los riesgos a la seguridad de las familias PNIS en territorios donde los grupos armados ilegales se oponen al levantamiento de los cultivos ilícitos.

Queda otro aspecto por mencionar: el riesgo a la seguridad física de los Grupos móviles de erradicación por la siembra de minas antipersona (MAP) como estrategia de los actores armados ilegales para proteger los cultivos ilícitos. Se observa, en este sentido, un crecimiento de la afectación al personal civil erradicador y a los miembros de la Fuerza Pública que participan de las jornadas de levantamiento de los cultivos. Haciendo un zoom en los municipios PNIS se identifica que en 2017 se registraron 3 víctimas de MAP en El Retorno (Guaviare); en 2018 la cifra asciende a 35 personas en el mismo municipio guaviarense, en Tarazá (Antioquia) y Tumaco (Nariño); y, en 2019 disminuye mínimamente a 32 personas ubicadas también en Tumaco (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2020). Si bien no hay una tendencia consolidada, es un potencial escenario de riesgo para la seguridad de cualquier intervención territorial.

Durante el periodo de estudio, la inestabilidad de las condiciones de seguridad se gestó según la MAPP/OEA (Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2018) en un primer momento en torno a la activación de disputas armadas entre los grupos armados ilegales por los territorios dejados por las FARC-EP; y en un segundo momento, por las dinámicas de reacomodo, consolidación y expansión territorial. Para la FIP (Bernal, Garzón, & Gélvez, 2019), la violencia persistente responde también a los rezagos en el proceso de

reincorporación de los excombatientes, a la escasa presencia estatal sostenida en el tiempo, a las dificultades en la implementación de las garantías de seguridad contempladas en el Acuerdo de Paz y a la existencia de múltiples economías ilegales. Así como a la concentración de cultivos en zonas no intervenidas por el PNIS y a la existencia de enclaves productivos que colindan con las veredas en proceso de sustitución. Ante este contexto, la protección de la población es clave para garantizar su permanencia en la ruta del Programa.

3.6. Sustitución en parques nacionales naturales

Entre enero de 2017 y agosto de 2018 el desarrollo de estrategias para la restauración y conservación de los parques nacionales naturales afectados por la presencia de cultivos ilícito en el marco del PNIS no tuvo avances representativos. Según el SIIPO (2020), lo único adelantado por el Gobierno Santos en este componente fue la vinculación en el año 2017 de un grupo de trece personas con cultivos de hoja de coca al interior del Santuario de Flora y Plantas Medicinales Orito Ingi Ande, ubicado en el departamento de Putumayo; al igual que la gestión en el primer semestre de 2018 de acciones para restaurar las hectáreas afectadas en dicha área protegida, sin que la tarea fuera completada.

En contraste, la FIP señaló en su más reciente informe sobre cultivos ilícitos y parques nacionales naturales que, solo hasta finales del 2018 bajo el mandato de Iván Duque, la Dirección para la sustitución y la Unidad administrativa de parques nacionales naturales formularon un protocolo de trabajo para la implementación del PNIS en las siguientes áreas protegidas —incluido el Santuario de Flora y Plantas Medicinales Orito Ingi Ande—: Alto Fragua Indi Wasi (Caquetá), Farallones de Cali (Valle del Cauca), La Paya (Putumayo), Munchique (Cauca), Paramillo (entre Córdoba y Antioquia), Sierra de La Macarena y Tinigua (ambos en Meta) (Bernal, Garzón, & Riveros, 2020).

Si bien el desarrollo del protocolo se entiende como un avance para la estructuración de las acciones, no existen cifras públicas que desglosen los resultados de la atención de la población PNIS asentada en los Parques; lo que sí se ha contabilizado es el porcentaje de cumplimiento de la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos. Por tanto, no es posible determinar si en la práctica hay avances en la ejecución de la hoja de ruta hasta el 31 de diciembre de 2019.

Cualitativamente, la FIP también identificó que el PNIS ha representado una oportunidad única de articular la política de drogas con la política ambiental, sin embargo en su ejecución se podrían presentar las mismas dificultades de los territorios que no corresponden al área de los Parques: inestables condiciones de seguridad, retraso en la entrega de los recursos del PAI y desarticulación de los componentes de la RRI; sumadas a obstáculos particulares como la ausencia de asistencia técnica especializada y la concreción de alternativas de generación de ingresos compatibles con las condiciones de las áreas protegidas. En consecuencia, el *think tank* planteó que para la implementación del PNIS bajo lineamientos ambientales *“el gran reto consiste en diseñar e implementar actividades productivas que permitan generar ingresos, y que sean acordes con los objetivos de conservación del área protegida y con las condiciones de vida de la población”* (Bernal, Garzón, & Riveros, 2020). En definitiva, al Gobierno le queda gran trabajo por hacer con las estrategias del componente sustitución en parques nacionales naturales.

4. CONCLUSIONES

La persistencia de cultivos ilícitos en el territorio colombiano se ha identificado a nivel nacional e internacional como uno de los factores que influye en la generación de condiciones de inseguridad y obstaculiza la superación de la pobreza multidimensional. Por ejemplo, en el año 2018, el 80% de las víctimas de homicidio en el marco del conflicto armado se concentró en municipios con presencia de cultivos ilícitos (SIMCI, 2019). Asimismo, en los tres principales departamentos que aglomeran el 60% del total nacional de hectáreas²⁵ de hoja de coca —Nariño, Norte de Santander y Putumayo—, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional²⁶ durante el mismo año fue de 33,5%, 31,5% y 25,1% respectivamente, superando al total nacional que se ubicó en el 19,6% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019). El PNIS como propuesta que encarna el Acuerdo de Paz es la más reciente apuesta por solucionar el problema de la producción de cultivos ilícitos contemplando dimensiones del desarrollo y la seguridad.

Retomando la pregunta de investigación central de este documento: ¿en qué sentido lo implementado del PNIS ha contribuido, o no, al proceso de construcción de paz en Colombia, especialmente en el fomento del desarrollo rural? Lo expuesto permite confirmar que el Programa no se ha consolidado como estrategia de transición que aporte a la transformación del campo colombiano, debido a que los componentes que conforman el vehículo para dicho fin se encuentran aún en fase embrionaria. Para que el alcance del PNIS no se limite al de una estrategia de contención, tanto el Gobierno actual como los siguientes, requerirán de esfuerzos para mejorar su eficiencia y consolidar su articulación con la RRI. Una de las acciones que podría darle mayor solidez institucional, presupuestal y jurídica al programa de sustitución sería la construcción de un documento CONPES, de modo que se pueda garantizar el desarrollo de la estrategia como política de Estado para el resto de su vigencia.

Ante el interrogante de cuál ha sido entonces el desempeño del PNIS en sus dos años de ejecución se concluye que, el Programa ha sido suficiente en la reducción de la cantidad de

²⁵En 2018, 101.909 hectáreas de las 169.000 totales, se ubican en los departamentos de Nariño, Norte de Santander y Putumayo.

²⁶El DANE mide la pobreza en Colombia a través de cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y juventud; trabajo; salud; y condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos.

hectáreas de hoja de coca cultivadas en el país, pero insuficiente en la provisión de las respuestas para el mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la población cocalera y el desarrollo rural. Analizando el desempeño del PNIS, se evidencia que los avances alcanzados son afectados por la magnitud de los desafíos previstos y las tareas pendientes. Si bien es cierto que al Programa le queda por delante atender asuntos de mayor envergadura —como el desarrollo de los proyectos productivos de ciclo largo, afianzar los procesos de formalización de la propiedad rural, reforzar la provisión de bienes y servicios comunitarios, entre otros—, los componentes implementados en el periodo de estudio han forjado las bases de las siguientes fases del PNIS, reflejando tanto los elementos a mantener como aquellos que requieren ajustes.

Aquí se enlaza la última pregunta planteada por este documento: ¿cuáles han sido los avances y dificultades del PNIS? Durante el periodo de estudio, los mayores avances se concentraron en la ejecución de los componentes iniciales del PAI familiar para la población cultivadora y no cultivadora —asistencia inmediata y seguridad alimentaria—; en la erradicación casi total de las hectáreas de hoja de coca sometidas al proceso de sustitución; en el fortalecimiento estructural de la ruta de intervención del Programa mediante el proceso de reingeniería que realizó la Consejería; y, en la formulación de la mayoría de instrumentos de planeación que engranan al PNIS con los PDET, es decir, los PISDA. Aun así, las dificultades afrontadas en los mandatos presidenciales que lo han gestionado tuvieron un impacto significativo en la credibilidad y confianza de los beneficiarios hacia el proceso de sustitución y hacia el Estado en general: la configuración de las actividades del Programa como un escenario de riesgo a la seguridad física de su población objeto, la continuidad de las jornadas de erradicación forzada y los desfases en la ejecución de los componentes del PAI familiar fueron los principales factores que llevaron a ello.

El conjunto de familias beneficiarias del PNIS está probablemente entrando en lo que UNODC (SIMCI, 2020) ha descrito como la etapa de “tensión” dentro de la dinámica de abandono de los cultivos ilícitos. En este momento, la erradicación ha alcanzado un porcentaje de avance cercano al 100%, pero perturbaciones como los desfases abordados en el apartado anterior y la inestabilidad de las condiciones de seguridad, configuran la amenaza de resiembra. Quizás esta será la fase que deberá sortear el Gobierno nacional durante el resto

de su mandato, en lo cual requerirá no solo de estrategias para agilizar la ejecución del PNIS, sino también de rodear al Programa con el apoyo de la mayor cantidad de *stakeholders*. Institucionalizar al PNIS en todas las entidades encargadas del desarrollo rural, junto con el fortalecimiento del diálogo con las comunidades, podría contribuir a que la capacidad institucional y la consciencia colectiva dinamicen la superación de esta “tensión”. En cualquier caso, la construcción de canales de diálogo incidentes, aprovechando las instancias del PNIS, podría mejorar la relación entre el Gobierno y las familias beneficiarias y así reforzar la confianza y legitimidad del Estado en los territorios cocaleros.

Para futuras investigaciones queda la tarea de ahondar en los desafíos que afrontará el Estado colombiano para llevar a buen puerto el proceso de sustitución. El presente estudio permite prever que las acciones para la inclusión social y productiva de los territorios implicarán aun más capacidad del aparato estatal que lo ejecutado hasta ahora, en especial a la hora de adelantar las estrategias para la provisión de bienes públicos y la formalización de la propiedad rural. Sin estos elementos, es altamente probable que el abandono de los cultivos no sea una situación sostenida en el tiempo, se abra paso a la resiembra y, con ello, a un nuevo capítulo de experiencias fallidas. Adoptar como premisa que el Programa es un instrumento de transición que busca romper la dependencia económica de las familias campesinas a los cultivos ilícitos podría ser el foco de análisis para develar en posteriores investigaciones si al final de su vigencia el PNIS logró aportar plenamente a la construcción de paz.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Renovación del Territorio. (2019). *ABC Ruta de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET*. Recuperado el 22 de agosto de 2020 de, https://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_PDET_2019.pdf
- Archivo de la Presidencia 2015-2018. (27 de enero de 2017). *Listo plan para sustitución voluntaria de cultivos ilícitos*. Recuperado el 08 de agosto de 2020 de, <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170127-Listo-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos>
- Álvarez Vanegas, E., & Garzón, J. C. (2017). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente*. Recuperado el 08 de agosto de 2020 de, <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1596>
- Bernal, J. L., & Garzón, J. C. (julio de 2017). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerle frente*. Recuperado el 29 de abril de 2020 de, <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1536>
- Bernal, J. L., Garzón, J. C., & Gélvez, J. D. (abril de 2019). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso*. Recuperado el 30 de abril de 2020 de, <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1746>
- Bernal, J. L., Garzón, J. C., & Riveros, C. (2020). *Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales*. Bogotá. Recuperado el 22 de agosto de 2020 de, http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_PNNCultivosilicitos_web_Corregido_Final.pdf
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2019). *Informe de Gestión PNIS a 31 de diciembre de 2019*. Recuperado el 08 de agosto de, <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/genPagdoc142=3>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2020). *Informe de Gestión. Agosto 7, 2018 - Diciembre 31, 2019*. Recuperado el 08 de agosto de 2020 de, <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/genPagdoc142=2>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Anexo B *CONPES 3932 Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*. Recuperado el 18 de agosto de 2020 de, <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS*. Bogotá. Recuperado el 16 de agosto de 2020 de, <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>

- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2017). *Informe Técnico de Rendición de Cuentas 2016-2017*. Recuperado el 20 de agosto de 2020 de, <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/DocumentosDAPRE/RC2017-Informe-Tecnico.pdf>
- Departamento Administrativo de la Presidencia. (2018). *Informe Técnico de Rendición de Cuentas 2017-2018*. Recuperado el 20 de agosto de 2020 de, <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/DocumentosDAPRE/informe-preguntas-rendicion-cuentas-2018.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Pobreza Multidimensional por Departamentos 2018*. Recuperado el 01 de mayo de 2020, de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/presentacion_pobreza_multidimensional_18_departamento.pdf
- El Tiempo. (03 de diciembre de 2019). *El pueblo azotado por las Farc que se convirtió en el municipio 1.103*. Recuperado el 22 de agosto de 2020 de, <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/barrancominas-el-nuevo-municipio-de-colombia-en-guainia-439476>
- Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*. Boletín de Paz N°.34 - Negociaciones de Paz. Recuperado el 08 de agosto de 2020 de, <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5339f0120fdbd.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz & UNODC. (2018). *¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca?* Bogotá. Recuperado el 14 de agosto de 2020 de, <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1690>
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). *Los primeros 100 días del Presidente Iván Duque*. Recuperado el 18 de agosto de 2020 de, http://ideaspaz.org/media/website/FIP_100diasduque.pdf
- Garzón, J. C., & Gélvez, J. D. (2018 A). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? La implementación, los rezagos y las tareas pendientes*. Recuperado el 30 de abril de 2020, de Fundación Ideas para la Paz: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1675>
- Garzón, J. C., & Gélvez, J. D. (2018 B). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos y recomendaciones para el nuevo gobierno*. Recuperado el 30 de abril de 2020, de Fundación Ideas para la Paz: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1696>
- Garzón, J. C., & Riveros, C. (2018). *Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos. Desafíos y oportunidades para el desarrollo rural*. Fundación Ideas para la Paz. Recuperado el 8 de agosto de 2020, <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1716>
- Garzón, J. C., & Suárez, M. (febrero de 2018). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Balance del 2017 y lo viene en 2018*. Recuperado el 30 de abril de 2020, de Fundación Ideas para la Paz: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a905d8a0546e.pdf>
- Gobierno de Colombia. (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Pág. 1224.

- Gobierno de Colombia. (enero de 2019). *Política de Defensa y Seguridad*. Pp 22-29. Recuperado el 08 de agosto de 2020 de, https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Gobierno de Colombia. (2020). *Avanza la sustitución con legalidad. Diagnóstico, planeación y avances PNIS a 31 de junio de 2020*. Recuperado el 16 de agosto de 2020 de, <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/genPagdoc131=2>
- Gobierno de Colombia. (22 de agosto de 2020). *Casos positivos de COVID-19 en Colombia*. Recuperado el 22 de agosto de 2020, de Datos Abiertos: <https://www.datos.gov.co/Salud-y-Proteccion-Social/Casos-positivos-de-COVID-19-en-Colombia/gt2j-8ykr/data>
- Iniciativa Barómetro. (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial*. Informe 4, Universidad de Notre Dame, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Recuperado el 08 de agosto de 2020 de, <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/200630-Informe-4-final.pdf>
- Mejía, D., & Rico, D. (19 de julio de 2010). La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia. *Documentos CEDE*.
- Mesa de Conversaciones de Paz. (16 de mayo de 2014). Acuerdo sobre “Solución al problema de las Drogas Ilícitas” Comunicado Conjunto No. 34. Recuperado el 18 de agosto de 2020 de, <https://www.pazfarc-ep.org/comunicadosconjuntosfarcasantoscuba/item/1913-acuerdo-sobre-soluci%C3%B3n-al-problema-de-las-drogas-il%C3%ADcitas-comunicado-conjunto-36.html>
- Mesa de Conversaciones de Paz de La Habana. (abril de 2017). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado el 08 de agosto de 2020 de, <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/02/Acuerdo-Final-AF-web-copy.pdf>
- Noticias ONU. (4 de mayo de 2017). *Funcionario de la ONU secuestrado en Colombia será liberado en breve*. Recuperado el 8 de agosto de 2020 de, <https://news.un.org/es/story/2017/05/1378221>
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2020). *Sistema de Información de Drogas de Colombia*. Recuperado el 18 de agosto de 2020 de, <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (30 de junio de 2020). *Base de datos de Víctimas por MAP/MUSE*. Recuperado el 8 de agosto de 2020 de Datos Abiertos Descontamina Colombia, <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos>
- Pardo Rueda, R. (2020). *La Guerra Sin Fin*. Bogotá: Aguilar.
- Presidencia de la República. (29 de mayo de 2017). *Decreto Ley Número 896 de 2017*. Recuperado el 08 de agosto de 2020 de, <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

- Presidencia de la República. (2019). *Decreto 179 del 08 de febrero de 2019*. Recuperado el 14 de agosto de 2020 de, <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20179%20DEL%2008%20DE%20FEBRE%20RO%20DE%202019.pdf>
- Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. (2018). *Vigésimo Quinto Informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA)*. Recuperado el 08 de agosto de 2020 de, <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/04/XXV-Informe-Semestral-Versión-Oficial-CP40544S03.pdf>
- Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. (2019). *Vigésimo Séptimo informe del secretario general al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA)*. Recuperado el 08 de agosto de 2020 de, https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/11/XXVII-Informe-Semestral_Español.pdf
- SIMCI. (2019). *Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2018*. Pp 11-48. Recuperado el 08 de agosto de 2020 de, https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf
- SIMCI. (2020). *Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2019*. Recuperado el 8 de agosto de 2020, https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Julio/Informe_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2019.pdf
- Sistema integrado de información para el posconflicto. (30 de junio de 2020). *Avance de indicadores por estrategia: Punto 4 Solución al problema de las drogas ilícitas*. Recuperado el 21 de agosto de 2020 de, <https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/4/17>
- Soto, L. (17 de julio de 2020). *En medio de la incredulidad, Duque apuesta por nueva estrategia de sustitución de coca*. Recuperado el 20 de agosto de 2020 de La Silla Vacía, <https://lasillavacia.com/medio-incredulidad-duque-apuesta-nueva-estrategia-sustitucion-coca-77596>
- UNODC. (2018). *Informe Ejecutivo Consolidado N°. 13 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos-PNIS*.
- UNODC. (2020). *Informe N°. 20 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos-PNIS*. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – componente familiar. Recuperado el 08 de agosto de 2020 de, https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Abril/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._20.pdf
- WOLA, TNI & OCDI. (11 de noviembre de 2017). *Diálogo informal sobre "Avances y desafíos en la implementación del Punto 4 del Acuerdo de Paz"*. Bogotá. Recuperado el 18 de agosto de 2020 de, <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/05/DI%C3%81-LOGO-INFORMAL-COL-version-final-abril-12.pdf>

6. ANEXOS

6.1. ANEXO 1: NÚCLEOS FAMILIARES BENEFICIARIOS DEL PNIS POR MUNICIPIO

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CULTIVADOR	NO CULTIVADOR	RECOLECTOR	TOTAL FAMILIAS
Antioquia	Anorí	1.569	514	392	2.475
	Briceño	1.534	731	452	2.717
	Cáceres	1.172	292	207	1.671
	Ituango	657	36	102	795
	Tarazá	2.942	313	865	4.120
Total Antioquia		7.874	1.886	2.018	11.778
Arauca	Arauquita	361	0	135	496
Total Arauca		361	0	135	496
Bolívar	Cantagallo	573	0	0	573
	San Pablo	1.002	1	0	1.003
	Santa Rosa del Sur	1.178	0	0	1.178
Total Bolívar		2.753	1	0	2.754
Caquetá	Belén de los Andaquíes	370	92	164	626
	Cartagena del Chairá	1.548	56	743	2.347
	Curillo	311	88	174	573
	El Doncello	557	56	266	879
	El Paujil	861	110	213	1.184
	La Montañita	2.133	315	560	3.008
	Puerto Rico	1.398	278	726	2.402
	San José del Fragua	524	23	154	701
	San Vicente del Caguán	752	129	350	1.231
Total Caquetá		8.454	1.147	3.350	12.951
Cauca	El Tambo	994	90	326	1.410
	Jambaló	1.544	2	499	2.045
	Miranda	618	66	559	1.243
	Piamonte	692	41	217	950
	Rosas	32	0	5	37
Total Cauca		3.880	199	1.606	5.685
Córdoba	Montelíbano	750	87	88	925
	Puerto Libertador	1.077	129	162	1.368

“Análisis del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) de Colombia en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz: 2017-2019”

	San José de Uré	457	58	76	591
	Tierralta	2.595	385	132	3.112
Total Córdoba		4.879	659	458	5.996
Guainía	Inírida	19	0	8	27
Total Guainía		19	0	8	27
Guaviare	Calamar	648	56	87	791
	El Retorno	886	368	278	1.532
	Miraflores	661	48	234	943
	San José del Guaviare	2.339	851	795	3.985
Total Guaviare		4.534	1.323	1.394	7.251
Meta	La Macarena	930	724	853	2.507
	Mapiripán	461	89	150	700
	Mesetas	321	391	391	1.103
	Puerto Concordia	521	92	151	764
	Puerto Rico	732	232	296	1.260
	Uribe	364	624	178	1.166
	Vistahermosa	1.073	503	625	2.201
Total Meta		4.402	2.655	2.644	9.701
Nariño	Ipiales	464	73	130	667
	Tumaco	14.558	1.709	301	16.568
Total Nariño		15.022	1.782	431	17.235
Norte de Santander	Sardinata	211	25	66	302
	Tibú	1.902	209	587	2.698
Total Norte de Santander		2.113	234	653	3.000
Putumayo	Mocoa	79	89	59	227
	Orito	2.596	1.472	686	4.754
	Puerto Asís	2.831	920	755	4.506
	Puerto Caicedo	891	221	315	1.427
	Puerto Guzmán	2.059	762	765	3.586
	Puerto Leguizamó	627	264	137	1.028
	San Miguel	751	278	416	1.445
	Valle del Guamuez	1.234	284	333	1.851
	Villagarzón	811	332	364	1.507
Total Putumayo		11.879	4.622	3.830	20.331

“Análisis del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) de Colombia en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz: 2017-2019”

Valle del Cauca	Bolívar	178	124	69	371
	Dagua	290	135	97	522
	El Dovio	84	39	50	173
Total Valle del Cauca		552	298	216	1.066
Vichada	Cumaribo	515	194	117	826
Total Vichada		515	194	117	826
Total general		67.327	15.000	16.860	99.097

Fuente: UNODC y Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación

6.2. ANEXO 2: COINCIDENCIA ENTRE EL PNIS Y EL PDET A NIVEL MUNICIPAL

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
PNIS y PDET	
Antioquia	Anorí, Briceño, Cáceres, Ituango, Tarazá
Arauca	Arauquita
Bolívar	Cantagallo, Santa Rosa del Sur, San Pablo
Caquetá	Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Currillo, El Doncello, El Paujil, La Montañita, Puerto Rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán
Cauca	El Tambo, Jambaló, Miranda
Córdoba	Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta
Guaviare	Calamar, El Retorno, Miraflores, San José del Guaviare
Meta	La Macarena, Mapiripán, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Rico, Uribe, Vistahermosa
Nariño	Tumaco
Norte de Santander	Sardinata, Tibú
Putumayo	Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguísimo, San Miguel, Valle del Guamuez, Villagarzón
PNIS sin coincidencia con PDET	
Cauca	Piamonte, Rosas
Guainía	Inírida, Barrancomina
Nariño	Ipiales
Valle del Cauca	Bolívar, Dagua, El Dovio
Vichada	Cumaribo

Fuente: elaboración propia a partir Informe de Gestión PNIS 2019 de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación